Deutscher Bundestag **Drucksache 16/7523**

16. Wahlperiode 12. 12. 2007

Antrag

der Abgeordneten Florian Toncar, Burkhardt Müller-Sönksen, Dr. Karl Addicks, Hellmut Königshaus, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Michael Link (Heilbronn), Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Dr. Konrad Schily, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Christoph Waitz, Dr. Volker Wissing, Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Für ein kohärentes und effizientes Konzept der deutschen humanitären Hilfe

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Menschen, die durch Konflikte oder Naturkatastrophen in Notsituationen geraten sind, brauchen schnelle und wirksame humanitäre Hilfe. Diese soll Leben retten, Leid lindern und nach dem Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ die Betroffenen darin unterstützen, schnellstmöglich wieder ihre eigene Lage selbst zu verbessern. Dabei darf die humanitäre Hilfe nicht lediglich dazu eingesetzt werden, die Unwilligkeit zu kaschieren, mit politischem Engagement zur Lösung von Krisen beizutragen. Die menschliche Not in Krisensituationen verpflichtet dazu, die für diese Zwecke zur Verfügung stehenden Finanzmittel optimal einzusetzen und auf Effizienz und Effektivität im deutschen System der humanitären Hilfe zu achten.

Um effizient zu sein, muss humanitäre Hilfe

1. einer kohärenten Strategie folgen,
2. klar umrissenen Zuständigkeiten zugeordnet sein,
3. mit einer dem Bedarf entsprechenden Mittelausstattung versehen werden,
4. unbürokratisch durch bürgernahe Organisationen eingesetzt werden,
5. Eigenanteile der humanitären Hilfsorganisationen einschließen,
6. durch wirksame Präventionsmaßnahmen dem Entstehen von Krisen vorbeugen und
7. durch ein Gesamtevaluierungssystem in der Effizienz ihrer Mittelverwendung beurteilt werden können.

Eine Analyse des derzeitigen Zustands des deutschen Systems der humanitären Hilfe legt Verbesserungsbedarf bei allen sieben vorgenannten Kriterien offen.

1. Fehlende Strategie

Einen wichtigen Beitrag zur Diskussion über die Effizienz des deutschen Systems der humanitären Hilfe stellt der Prüfbericht des Entwicklungsausschusses der OECD (DAC-Peer-Review, 2005) dar. Darin stellt die OECD fest: „Es gibt keine umfassende Strategie der humanitären Hilfe, an der sich die Akteure des deutschen EZ-Systems [Entwicklungszusammenarbeit] orientieren könnten.“ Derzeit existieren neben den relevanten gesetzlichen Bestimmungen lediglich „zwölf Grundregeln“, die allgemein das Handeln der deutschen Akteure in der humanitären Hilfe im Ausland anleiten sollen. Die Bundesregierung selbst hat kein weiterführendes Strategiepapier zur deutschen humanitären Hilfe vorgelegt, aus dem die Konzepte der Bundesregierung im Bereich humanitärer Hilfe hervorgehen. Auch wenn der alle vier Jahre vom Auswärtigen Amt (AA) vorgelegte „Bericht über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ Informationen über das Handeln der Bundesregierung in diesem Bereich enthält, so kann er ein klar formuliertes strategisches Konzept, an dem sich die Beteiligten in Staat und Zivilgesellschaft orientieren können, nicht ersetzen. Es überrascht nicht, dass aus diesem Strategiedefizit Ineffizienzen in der deutschen humanitären Hilfe resultieren.

Die Formulierung einer Strategie für die humanitäre Hilfe hat nicht zum Ziel, den Empfang humanitärer Hilfe zu politisieren oder an die Erfüllung politischer Kriterien durch Empfängerländer zu konditionieren. Vielmehr muss die Bundesregierung ein umfassendes strategisches Konzept der humanitären Hilfe entwickeln, das klar Auskunft über die Ziele, die prozeduralen Abläufe und die Instrumente der deutschen humanitären Hilfe gibt. Dieses Konzept muss auf den „Grundsätzen und empfehlenswerten Praktiken für die humanitäre Hilfe“ („Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship“/GHD) basieren, welche am 17. Juni 2003 von führenden westlichen Geberstaaten in Stockholm vereinbart wurden.

2. Institutionelle Unklarheiten durch existierende Doppelstrukturen

Die Analyse der OECD (DAC-Peer-Review) kommt zu einem pointierten und ernüchternden Ergebnis hinsichtlich der organisatorischen Doppelstrukturen der Bundesregierung im Bereich der humanitären Hilfe:

„Das deutsche System der humanitären Hilfe ist fragmentiert. Es fällt in die Zuständigkeit von zwei Ministerien, deren Kompetenzbereiche sich zum Teil überschneiden. Diese Zersplitterung wird durch ein detailliertes und relativ rigides Budgetsystem noch verschärft. Auf der einen Seite ist das Auswärtige Amt für die Aktivitäten eines großen, unabhängigen Arbeitsstabs verantwortlich, der auf Nothilfe spezialisiert ist. Auf der anderen Seite verfügt das BMZ [Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung] über ein kleineres Referat für Not- und Übergangshilfe mit einem breiten, weniger präzise definierten Mandat. Diese zweigleisige Managementstruktur hat zur Folge, dass die Summe der Einzelelemente kleiner ist als der potenzielle Gesamteffekt. Die Konsequenz ist, dass die verschiedenen mit der humanitären Hilfe befassten Stellen sowohl untereinander als auch von den anderen Abteilungen der beiden Ministerien isoliert sind. Das schränkt deren Fähigkeit ein, der komplexen Natur der heutigen Notsituationen und Katastrophen gerecht zu werden, und beeinträchtigt somit die Effektivität der Hilfe. Auf diese Weise wird nicht nur die Synchronisierung von Aktionen im Rahmen der humanitären Hilfe, sondern auch deren Verknüpfung mit der Entwicklungszusammenarbeit erschwert. Diese Herausforderung betrifft sämtliche Aspekte der Planung und Umsetzung, des Follow-up wie des entwicklungspolitischen Lernprozesses.“

Kern des Problems ist die Zersplitterung der humanitären Hilfe auf die Arbeitsbereiche zweier Ministerien. Diese Aufteilung der humanitären Hilfe, wie es sie in dieser Form nur in Deutschland gibt, führt zu unnötigen organisatorischen Doppelungen und unklaren Verantwortlichkeiten. Um Reibungsverluste zu vermeiden, sollte die Zuständigkeit für humanitäre Hilfen in einem Ministerium zusammengelegt werden. Eine institutionelle Reform der Steuerung der deutschen humanitären Hilfe unter alleiniger Verantwortung des AA wird es erleichtern, eine in sich schlüssige Strategie für die deutsche humanitäre Hilfe zu formulieren, an der sich die Akteure des deutschen EZ-Systems orientieren können.

Eine zusammengefasste Organisationsstruktur für die deutsche humanitäre Hilfe im Geschäftsbereich des AA wird die Koordination mit dem Amt für humanitäre Angelegenheiten der Europäischen Kommission (ECHO) sowie den humanitären Hilfseinrichtungen der anderen EU-Staaten erleichtern. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der Koordinierung von humanitären Hilfsmaßnahmen auf europäischer Ebene einschließlich der Verhandlungen für einen EU-Konsens über die humanitäre Hilfe ist es unerlässlich, dass die Bundesregierung in den europäischen Gremien mit einer Stimme spricht.

Betrachtet man die Zersplitterung der humanitären Hilfe unter einem breiteren Blickwinkel, der auch die Verzahnung der humanitären Hilfe mit der anschließenden Entwicklungshilfe (Linking Relief, Rehabilitation and Development) einbezieht, ergibt sich ein noch unübersichtlicheres Bild. So enthält der Etat des AA (Einzelplan 05) Mittel für humanitäre Hilfe (Titel 687 12 Humanitäre Hilfe), für humanitäres Minenräumen (als Bestandteil des Titels 687 23 Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe) sowie Mittel zur Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung (als Teil des Titels 687 44 Krisenprävention).

Im Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Einzelplan 23) sind neben der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (Titel 687 20) auch Maßnahmen zur Verhinderung von gewaltsamen Konflikten (als Teil des Titels 687 02 Ziviler Friedensdienst), zur Förderung von Selbsthilfeeinrichtungen (als Teil des Titels 687 03 Sozialstrukturhilfe) und für Wiederaufbaumaßnahmen (als Teil des Titels 687 06 Private Träger) enthalten, die verschiedene Aufgaben im Übergangsbereich von humanitärer Hilfe zur längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit unterstützen. Ferner wenden die evangelischen und katholischen Zentralstellen durch ihre Organisationen erhebliche Mittel für diese gesamte Bandbreite dieser Aufgaben auf (Titel 896 04 Kirchen). Da diese Haushaltstitel jeweils unterschiedliche Zweckbestimmungen, Förderrichtlinien, Förderzeiträume und Zugangskriterien haben, kommt es wegen der stets wechselnden Zuwendungsempfänger zwangsläufig immer wieder zu Brüchen im Übergang von humanitärer Hilfe zur Entwicklungszusammenarbeit. Daher muss die Bundesregierung ein Konzept vorlegen, welches die humanitäre Hilfe besser mit der anschließenden Entwicklungszusammenarbeit verzahnt. Auch vor diesem Hintergrund ist eine Integration des gesamten BMZ in das AA zu prüfen, um Synergieeffekte zu erzielen.

3. Fehlende Finanzmittel für humanitäre Hilfe aufgrund des Anstiegs von Notsituationen

Nach Angaben der OECD wendet Deutschland derzeit lediglich 2,7 Prozent des Betrags, der als Leistungen öffentlicher Entwicklungshilfe der OECD gemeldet wird, für Maßnahmen der humanitären Hilfe auf, während der OECD-Durchschnitt bei 7 Prozent liegt. Obwohl das Verhältnis von humanitären Hilfeleistungen gemessen an den gesamten ODA-Leistungen (Official Development Assistance/öffentliche Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit) noch keine Aussage über die Qualität der humanitäre Hilfe trifft, verdeutlicht es doch, dass Deutschland hier einen Nachholbedarf hat. Um den Anteil der humanitären

Hilfe an den ODA-Leistungen dem OECD-Durchschnitt anzunähern, müssen die finanziellen Zuwächse der humanitären Hilfe folglich überproportional zu den Steigerungen der anderen ODA-Leistungen erfolgen. Hilfsorganisationen wie auch die Bundesregierung weisen darauf hin, dass in den letzten Jahren eine deutliche Zunahme von Notsituationen zu verzeichnen war und der Bedarf an humanitärer Hilfe entsprechend gestiegen ist. Insbesondere aufgrund der deutlichen Zunahme von folgenschweren Naturkatastrophen reichen die derzeitigen Finanzmittel nicht aus. Daher muss Deutschland mittelfristig im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten und unter Berücksichtigung der weiterhin angespannten Haushaltslage einen Beitrag zur Deckung des gestiegenen Bedarfs leisten. Die Bundesregierung ist gefordert, ein verantwortungsvolles Finanzierungskonzept vorzulegen, das eine deutliche Anhebung der Mittel der humanitären Hilfe vorsieht. Die von der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2008 angekündigte Mittelerhöhung in diesem Bereich darf nicht nur übergangsweise für einen kurzen Zeitraum von einem oder wenigen Jahren erfolgen, sondern muss verstetigt werden. Dies ist gegebenenfalls durch Umschichtungen der Mittel für öffentliche Entwicklungshilfe zugunsten der humanitären Hilfe zu finanzieren.

4. Drohende Benachteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO)

In den vergangenen Jahren hat die deutsche humanitäre Hilfe regelmäßig große Internationale Organisationen (IO) wie das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR), das Welternährungsprogramm (WFP) oder das UN-Nothilfekoordinationsbüro (OCHA) mit dem UN-Nothilfefonds (CERF) mit umfangreichen Finanzmitteln unterstützt. Dies hängt teils damit zusammen, dass für die beteiligten Bundesministerien die Auditierung von Mitteln, die IO zur Verfügung gestellt werden, weniger aufwändig ist als die Überprüfung von an NRO ausgezahlten Geldern. Grundsätzlich darf die breite Finanzierung von IO jedoch nicht zu Lasten der Mittel für NRO gehen, denn NRO arbeiten besonders eng mit lokalen Partnerorganisationen zusammen und werden so am besten dem Prinzip der Subsidiarität gerecht. Im Vergleich zu großen IO besitzen NRO zumeist den Vorteil kleiner, flexibler, unbürokratischer und somit kostengünstiger zu sein. Daher muss eine Erhöhung der Mittel für die humanitäre Hilfe insbesondere den NRO zugutekommen.

Für die künftige Arbeit der NRO ist ferner von Bedeutung, dass das im Aufbau befindliche „CERF"-System (Central Emergency Response Fund/UN-Nothilfefonds) ein für die NRO zugängliches Finanzierungsinstrument wird. Derzeit sieht der „CERF" weder die Beteiligung von NRO an der Planung und Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen noch eine Mitsprache bei der Mittelverteilung vor. NRO kommen lediglich indirekt als nachgelagerte Auftragnehmer der direkt vom CERF mit Aufgaben betrauten UN-Organisationen in Betracht. Diese Nachordnung der NRO verursacht unnötige zusätzliche Transfer- und Managementkosten.

5. Eigenanteile bei der Projektförderung

Bei der Projektförderung durch Mittelvergaben des BMZ an NRO müssen die Zuwendungsempfänger derzeit keinen Eigenanteil leisten. Das AA verlangt hingegen im Einklang mit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einen Eigenanteil von den Zuwendungsempfängern. Dieser beträgt im Regelfall 10 Prozent. Der Deutsche Bundestag hält es für sachgerecht, einen Eigenanteil in gleicher Höhe auch bei der Projektförderung durch das BMZ zu erheben.

Nach eigenen Angaben (Information des AA an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages vom 1. März 2007) weicht das AA von diesem Richtwert in den Fällen nach unten ab, in denen das Spendenaufkommen nicht ausreicht, um den Eigenanteil in voller Höhe zu leis-

ten. So hat das AA in der Praxis den Eigenanteil entsprechend der Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger bisher bei durchschnittlich 5 Prozent festgesetzt.

Um dem Gebot der Subsidiarität und der Wirtschaftlichkeit zu genügen und um vorhandene Mittel auf möglichst viele Projekte verteilen zu können, sollte der Eigenanteil künftig die Schwelle von 10 Prozent nicht unterschreiten. Lediglich im Einzelfall soll es weiterhin möglich bleiben, einen geringeren Richtwert festzusetzen, wenn andernfalls ein dringliches Projekt aufgrund mangelnder finanzieller Leistungsfähigkeit der durchführenden Organisation nicht realisierbar wäre.

6. Defizite bei Präventionsmaßnahmen

Um den humanitären Folgen von durch Menschen verursachten Konfliktsituationen und Naturkatastrophen besser vorzubeugen, muss die Bundesregierung ihre Konzepte zur Konfliktprävention und Katastrophenvorbeugung verbessern.

Während der Ansatz der Konfliktprävention bisher vorwiegend im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik diskutiert wurde, muss seine Bedeutung für die humanitäre Hilfe noch stärker in den Vordergrund gerückt werden. Das im Jahr 2000 von der Bundesregierung erarbeitete Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, welches 2004 in die Form eines innerhalb von zehn Jahren umzusetzenden Aktionsplans gebracht wurde, ist grundsätzlich als sinnvoller und vielversprechender Beitrag zu begrüßen. Jedoch offenbart der „Erste Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung – Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken“, den die Bundesregierung 2006 vorgelegt hat (Bundestagsdrucksache 16/1809), dass die Umsetzung kaum Fortschritte gemacht hat. Obwohl die Mitarbeiter des interministeriellen Ressortkreises gute Arbeit leisten, ist erkennbar, dass der Bundesregierung bisher der politische Wille fehlt, dem Aktionsplan wirkliche Priorität einzuräumen. Zur nachhaltigen Entlastung der humanitären Hilfe muss die Krisenprävention die notwendigen Mittel sowie die vorrangige Aufmerksamkeit durch die politische Führung der Bundesregierung erhalten. Dazu muss der bestehende Ressortkreis zu einer effektiven Krisenpräventionskommission ausgebaut werden, die kohärente Präventionskonzepte für einzelne Länder entwickelt.

Im Bereich der Katastrophenvorsorge zur Vorbeugung von Notsituationen nach Naturkatastrophen muss die Bundesregierung ein umfassendes Konzept unter Mitwirkung aller beteiligten Bundesministerien erarbeiten und mit Nachdruck umsetzen. Die im August 2007 vom AA vorgelegten „Leitlinien zur Förderung von Maßnahmen der Katastrophenvorsorge im Ausland durch das Auswärtige Amt“ sind hierzu lediglich ein erster Schritt und können ein solches Konzept nicht ersetzen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, Katastrophenvorsorgemaßnahmen (Einrichtung von Frühwarnsystemen, Bau erdbebensicherer Gebäude und Infrastruktur sowie von Überschwemmungsschutzdämmen, Erarbeitung von Evakuierungsplänen) zeitnah im Zusammenhang mit Nothilfe, Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen (LRRD-Konzept) durchzuführen. Die Herausbildung eines klaren Schwerpunkts auf Katastrophenvorsorge und Konfliktprävention in der deutschen humanitären Hilfe soll dem steigenden Bedarf an humanitärer Hilfe begegnen, indem Notsituationen möglichst frühzeitig vermieden oder gemildert werden.

7. Fehlen eines Gesamtevaluierungssystems für die deutsche humanitäre Hilfe

Im Einklang mit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes muss ein Gesamtevaluierungssystem für die deutsche humanitäre Hilfe erstellt werden, um die effiziente Verwendung von öffentlichen Hilfsgeldern zu überprüfen und

Reibungsverluste sowie möglichen Missbrauch aufzudecken. Die Evaluierung muss durch unabhängige Dritte nach unbürokratischen und transparenten Regeln durchgeführt werden. Durch die Einrichtung eines leistungsfähigen Gesamtevaluierungssystems können bei vergleichsweise geringen Aufwendungen große Effizienzsteigerungspotenziale identifiziert und nutzbar gemacht werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine umfassende und kohärente Strategie für die humanitäre Hilfe zu entwickeln, an der sich die Hilfsorganisationen orientieren können;
2. die humanitäre Hilfe institutionell im Auswärtigen Amt zusammenzufassen, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen und durch institutionelle Doppelungen entstehende Effizienzverluste zu vermeiden;
3. ein Konzept zur besseren Verzahnung von humanitärer Hilfe mit der anschließenden Entwicklungszusammenarbeit (Linking Relief, Rehabilitation and Development) vorzulegen;
4. ein gegebenenfalls durch haushalterische Umschichtungen zu Lasten anderer Titel im Bereich öffentlicher Entwicklungshilfe gegenfinanziertes Finanzierungskonzept vorzulegen, um im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten die Mittel für humanitäre Hilfe deutlich anzuheben und stetig auf erhöhtem Niveau zu belassen;
5. bei der Durchführung konkreter Maßnahmen auf der ganzen Bandbreite humanitärer Hilfe verstärkt auf die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen zurückzugreifen;
6. als Geberland im System der Vereinten Nationen darauf hinzuwirken, dass das „CERF“-System nicht zu einer Ausgrenzung der NROs führt bzw. ihnen die Rolle von bloßen Durchführungsorganisationen zugewiesen wird, sondern dass eine angemessene Beteiligung an der Planung und Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen und Mitsprache bei der Mittelvergabe für die NROs gewährleistet wird;
7. den Eigenanteil bei der Projektförderung durch das AA und das BMZ, den humanitäre Hilfsorganisationen als Zuwendungsempfänger beitragen müssen, generell auf den Richtwert von 10 Prozent festzusetzen, von dem nur ausnahmsweise nach unten abgewichen werden kann;
8. zur Entlastung der humanitären Hilfe die Umsetzung des „Aktionsplans zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ entschlossen voranzutreiben und zügig ein Konzept zur Katastrophenvorsorge vorzulegen, das Vorsorgemaßnahmen mit Nothilfe-, Wiederaufbau und Entwicklungsmaßnahmen eng verknüpft;
9. ein unabhängiges Gesamtevaluierungssystem für die deutsche humanitäre Hilfe einzurichten, das nach transparenten und unbürokratischen Regeln arbeitet, um die sachgerechte Verwendung von Hilfsgeldern sicherzustellen, möglichen Missbrauch abzustellen und Effizienzsteigerungspotenziale zu realisieren.

Berlin, den 11. Dezember 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333